



2015年7月13日监察员给安全理事会主席的信

安全理事会第2161(2014)号决议附件二第20(c)段规定, 监察员应一年两次向安理会提交报告, 简要介绍监察员的活动。依照这一要求, 谨随函转递监察员办公室的第十次报告。报告介绍了监察员办公室自上次报告发布后在2015年2月1日至2015年7月13日期间开展的活动。

请提请安全理事会成员注意本信和报告并将之作为安理会的文件发布为荷。

监察员

金伯利·普罗斯特(签名)



监察员办公室依照安全理事会第 2161 (2014) 号决议提出的报告

一. 背景情况

1. 本报告提供最新资料,说明监察员办公室自其第九次报告(S/2015/80)于 2015 年 2 月 2 日发布以来所开展的活动。

二. 有关除名案件的活动

总体情况

2. 在本报告所述期间,监察员办公室的主要活动是处理个人和实体提交的除名申请。

除名案件

3. 在本报告所述期间,监察员办公室收到并受理了三宗新的案件。已另外提交两项除名申请,但监察员认定,这些申请没有充分考虑第 2161(2014)号决议第 2 段所规定的列名标准,因此依照同项决议附件二第 1(d)段要求提供进一步资料。在本报告编稿时尚未收到任何回复。截至 2015 年 7 月 13 日,办公室自设立以来收到的除名申请共有 64 份。除非申请者要求,否则在审议期间以及在申请被驳回或撤回的情况下,所有姓名均予保密。

4. 自监察员办公室设立以来,监察员已向安全理事会关于基地组织及关联个人和实体的第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会提交了共 59 份综合报告。在本报告所述期间,监察员提交了 7 份报告,并 3 次出席委员会会议,就 4 宗案件陈述案情。

5. 自第九次报告发布以来,已有两人¹ 被除名,有一人的姓名通过监察员程序被保留。

6. 办公室自设立以来,已通过监察员程序或委员会的另外决定,累计解决 56 宗案件,这些案件涉及个人、实体或两者合起来向监察员提出的申请。在通过监察员程序全面了结的 52 宗案件中,39 名个人和 28 个实体被除名,1 个实体作为某一系列实体的别称被除名,7 份除名申请被驳回。此外,在监察员程序完成前,有 3 名个人已被委员会除名,而且在综合报告提交后,有 1 份申请被撤回。本报告附件载有截至 2015 年 7 月 13 日所有案件现状的说明。

7. 在本报告编稿时,监察员面前有 3 宗待决案件处于收集信息或对话阶段,委员会面前有 5 宗由其审议的案件。本报告所述期间向办公室提交的 3 份申请由个

¹ Abd al-Rahman Muhammad Jaffar ‘Ali 和 Abdul Rahim Hammad Ahmad al-Talhi。

人提出。迄今为止，在总共 64 宗案件中，56 宗由个人提出，2 宗由个人与 1 个或多个实体共同提出，6 宗由实体单独提出。在这 64 宗案件中，32 宗的申请者现在或曾经得到法律顾问协助。

从各国收集信息

8. 迄今已就 3 宗新案向 10 个国家发出 11 项索取信息的请求。就本报告所述期间向委员会提交综合报告所涉的 7 宗案件而言，有一个国家曾四次不回复向其提出的提供信息的请求。不过，该国不是居住国/国籍国，也不是指认国。除了从请求其提供信息的具体国家收到的回复外，委员会一些成员也因看到普遍分发的申请而提供了信息。

9. 在本报告所述期间，监察员曾 1 次在有关国家首都就具体案件与官员会晤，以直接收集信息。

10. 第 2161(2014)号决议附件二第 3 段规定监察员可以在征求过意见的所有指认国都不反对除名的情况下，酌情缩短收集信息的期限。本报告所述期间，监察员在 1 宗案件中得以这样做。

与申请者对话

11. 在本报告所述期间，监察员和监察员办公室在待决案件的对话阶段与所有申请者进行交流，包括电子邮件往来、电话讨论和面谈。监察员还亲自前去与 4 名申请者面谈。

向有关国家提供综合报告

12. 如第八次报告指出的那样，第 2161(2014)号决议使得向非委员会成员的有关国家披露信息成为可能。附件二第 13 段规定，监察员在收到请求并获得委员会批准后，可将综合报告文本提供给有关国家(指认国、国籍国、居住国或公司注册国)，同时作出保护机密材料所需要进行的任何修订。本报告所述期间，监察员收到有关国家提出的 3 项披露请求。委员会批准并转发了所有请求。

获取保密或机密信息

13. 本报告所述期间，与丹麦达成了获取保密或机密信息的一项新安排。迄今与奥地利达成了一项正式协议，分别与澳大利亚、比利时、哥斯达黎加、丹麦、芬兰、法国、德国、爱尔兰、列支敦士登、卢森堡、荷兰、新西兰、葡萄牙、瑞士和大不列颠及北爱尔兰联合王国订立了 15 项安排。在本报告所述期间，一些国家确认，它们尽管由于法律和政策原因无法订立信息分享协议，但可考虑临时性地提供信息。另外，在本报告所述期间，还在协议框架外提供了相关的机密信息。

14. 在本报告所述期间，已继续努力来扩大安排/协议清单，并希望在今后数月内就此取得进一步进展。

三. 与监察员办公室发展有关的活动综述

总体情况

15. 在本报告所述期间，已尽最大限度地继续开展进一步发展和加强监察员办公室的活动。

办公室的外联和宣传工作

16. 尽管面临时间和资源限制，监察员还是尽可能参加了一些外联活动。

17. 2015年2月24日，监察员在伦敦全球法律峰会上向制裁和法治问题小组作了主旨发言。2015年3月20日，她在法国斯特拉斯堡向欧洲委员会国际公法法律顾问委员会第四十九次会议发表讲话。2015年3月23日，联合国毒品和犯罪问题办公室在瓦莱塔组织了一次题为“外国恐怖主义战斗人员：评估威胁和查明国家立法框架中的主要问题和挑战”的区域会议，监察员在会上介绍了基地组织制裁制度和监察员办公室的工作。2015年4月1日，她参加了哥伦比亚国际法学会第四十一次沃尔夫冈·弗里德曼年会，并担任专题小组成员，有关专题是“比较视点：在全球化时代的经济制裁与军事干预”。2015年4月10日，她参加了美国国际法学会年会的专题小组会议，所涉专题是“适应变化：国际组织的作用”。2015年4月24日，监察员向会员国作了情况通报，2015年5月11日，她向欧洲联盟代表作了通报。2015年4月29日和30日，监察员参加了新西兰主办的亚太反洗钱工作组的一次区域讲习班，讲习班的专题是“对恐怖主义的定向财务制裁”。她在讲习班上介绍了监察员的作用。2015年5月15日，她就联合国制裁的挑战和前景在纽约大学发表了演讲。2015年5月27日，监察员在与大会第五委员会成员举行的一次圆桌讨论中，以“制裁与公平进程：基地组织制裁委员会监察员的反思”为题发了言。2015年6月26日，她在于荷兰莱顿举行的有关二十一世纪的联合国制裁问题的会议上，以“建立新的问责模式：监察员机制”为题作了演讲。

与安全理事会以及第1267(1999)号和第1989(2011)号决议所设委员会的互动协作

18. 自2015年2月1日以来，监察员3次出席委员会的会议，就4宗案件作了案情陈述：2015年3月17日，就阿卜杜勒·拉希姆·哈马德·艾哈迈德·塔勒希(Abdul Rahim Hammad Ahmad al-Talhi)(已被除名；前为QDi.234)案作了陈述；2015年4月14日，就继续保留申请者的列名案件中作了陈述；2015年6月19日，就两宗案件作了陈述，其中一宗未决，在另一宗案件中，申请者的姓名被保留。此外，监察员还在各案件进展的每一阶段数次向委员会书面介绍案件的最新情况。

19. 监察员及其办公室工作人员继续与监察组协调员和监察组成员定期接触。监察组继续根据安全理事会第2161(2014)号决议附件二第4段的规定提供相关信息。在本报告所述期间，监察组审查了所收集的阿拉伯文和德文信息，协助监察员办

公室编制英文摘要。监察组还就与具体申请有关的问题提供了专家意见，并协助办公室以阿拉伯文与申请者以及该办公室联系的其他个人通信。最后，监察组在协助与若干学者进行联络方面发挥了至关重要的作用，这些学者帮助核实了与案件有关的公共信息。

与国家、政府间组织、联合国机构和非政府组织的联络

20. 在本报告所述期间，监察员及其办公室工作人员继续与各国互动，特别是与待决除名申请所涉的国家互动。监察员及其办公室工作人员还几次与对其办公室工作感兴趣的国家举行双边会议，讨论一般问题以及与从现任监察员向即将上任的监察员过渡有关的问题。监察员就获取机密或保密信息的协议或安排与一些国家举行的讨论在继续进行。不过，鉴于一些安排的个人性质，推动在此领域取得进一步进展的努力要等即将上任的监察员就职后才能继续。此外，监察员与在定向制裁问题上观点一致的非正式国家集团² 保持联系。如上文所述，监察员还在一些国家的首都与国家官员会晤，以讨论一般问题，并了解与具体案件有关的情况。

21. 监察员及其办公室工作人员继续与反恐怖主义执行工作队和反恐怖主义委员会执行局的代表开展互动协作，并与联合国人权事务高级专员办事处和法律事务厅开展互动协作。

22. 监察员还与包括安全理事会报告组织、人权观察社和国际刑事法院联盟在内的非政府组织开展了互动协作。

工作方法和研究

23. 与以往一样，本报告所述期间的办案工作涉及公开来源的研究，并牵涉与记者专家和学者联系，以收集材料，并核实公开可得的案件相关材料的来源。

24. 监察员继续跟踪相关国家和区域法律案件的发展，并收集与这些案件有关的信息。监察员还与法律事务厅的法律顾问讨论了相关的一般法律问题，法律事务厅继续就各种事项向监察员提供协助。

网站

25. 监察员办公室的网站(www.un.org/en/sc/ombudsperson)继续得到改进和更新。

四. 意见和结论

公平程序

总体评估

26. 在提交本第十次报告时，执行安全理事会有关监察员办公室的授权已达五年时间。这一期间的经验始终证明，由安理会设立的该机制可提供一个符合公平原

² 由奥地利、比利时、哥斯达黎加、丹麦、德国、芬兰、列支敦士登、荷兰、挪威、瑞典和瑞士组成。

则的独立的审查程序，并可提供有效的补救。在这方面，基地组织制裁委员会实施制裁的做法符合基本人权原则和《联合国宪章》第一条所设想的国际法。该机制还符合前任秘书长安南所主张的、各论坛敦促采用的独立复核程序标准。³

27. 迄今的申请数目——64——还表明，该机制是需要的，对其程序和监察员执行办法的设计令人对该机制产生了信任。

28. 迄今的经验强化了该进程的重要组成部分，这些部分单独以及合在一起，使该进程强有力、有成效。提交除名申请的步骤要求不多。这使得该机制易于使用，对没有法律代理的个人来说尤为如此，而迄今近半数的案件都属于这种情况。对话阶段和安全理事会对监察员提出的与申请者会面来进行交流的告诫，⁴ 已证明是对公平不可或缺、对有成效至关重要的特点。申请者必须知悉将其列名以及必须有机会对此作出回应原则正是通过这一阶段得到执行的。此外，“面对面”的互动为监察员评估申请的有效性和申请者的可信度提供了一个重要机会。

29. 正如前几次报告⁵ 所确认的那样，进程的架构、尤其是所有程序阶段固定的时限是成功的根本所在，并大大有助于该机制的公信力和外部对这一质量的认知。

30. 有关在列名案和保留列名案中都必须提供所作决定的理由要求，对于表明进程是合情合理的、而不是武断的这一点起了重要作用。提供理由也提供了一个将信息传播到委员会和监察员以外的机会，从而提高了这一进程的总体透明度。这样做还可以将决定的依据传递给其他机构——例如国内和区域法院——在应传递依据的案子中尤其如此。

31. 最后，在有限的情况下独立复核员的除名建议可遭否决，⁶ 但在实践中尚未采用这一例外的做法，这一点对于将监察员进程视为公平、独立、能提供有效的补救至关重要。

在本报告所述期间的评估

32. 在本报告所述期间完成的每一宗案件中，申请者均被告知列名所依据的对其的控告，有机会作出回应，并通过监察员的综合报告向决定作出人表明自己的看

³ 这些原则包括安理会针对其采取措施的个人有权获知这些措施，并有权尽快、尽可能地了解对其的指控；在合理的时间内通过提交书面材料向相关的决定作出机构申诉的权利；以及得到一个有效的审查机制复核的权利。(有关联合国法律顾问代表秘书长在 2006 年 6 月 22 日安全理事会第 5474 次会议上所作的评论，见 S/PV.5474(2006)号文件第 5 页，法律顾问在会上宣读了秘书长给安全理事会的一封信及所附的非文件部分内容。秘书长在信中说明了他对将个人和实体列入制裁清单及其除名问题的看法。)

⁴ 安全理事会第 2161(2014)号决议，附件二，第 7(c)段。

⁵ 见监察员的第四次报告(S/2012/590)，第 36 段；第九次报告(S/2015/80)，第 38 段。

⁶ 根据安全理事会第 2161(2014)号决议附件二第 15 段，列名将在委员会完成审议监察员所提交的建议除名的综合报告 60 天后即告终止，除非委员会在 60 天期限结束前以协商一致方式决定保留列名；或主席应委员会一名成员的请求，将是否除名的问题提交安全理事会，由安理会在 60 天内作出决定。

法。尽管在两个案件中考虑了机密材料，监察员仍确信申请者仍然了解将要决定的案件的基本内容。

33. 在本报告所述期间，委员会有关除名申请的所有决定都仅依据监察员收集的信息，并都接受了她的建议。委员会没有在任何案件中以协商一致方式作出与建议相反的决定，而且没有将任何事项提交安全理事会。因此，所有案件都满足了公平性的基本要求，也就是说向每一申请者提供了获悉对其的控告并作出回应的机会，并提供了独立复核程序和有效的补救。

34. 不过，在本报告所述期间，按照行政准则，秘书处启动了更换现任监察员的程序。令人遗憾的是，对由此产生的过渡，秘书处选择僵硬地适用准则所规定的五年合同限制，没有丝毫顾及未决案件的状况。具体而言，所确定的最后期限没有考虑已进入监察员程序后期阶段的案件，而公平性原则要求这类案件由现任结案。此外，没有显示出对安全理事会要求的了结案件时限的尊重。而且也没有考虑减少最后期限将对进程的公平性产生的实际影响，或者是监察员在时限内完成必要工作的能力。对有限延期以便按照案件状况自然过渡的呼吁没有得到重视。

35. 由于采取了这种做法，第 60 号案的程序就变得不公平。具体而言，由于秘书处的行动，安理会规定的审议申请的时限遭无视，并减少了两周多。这意味着申请者没有获得利用安全理事会规定的、其他列名申请都享有的程序的机会。重要的是，监察员认为这一特定案件应有一个充分延长的对话阶段，以便与申请者进行完整、适当的互动，并编写综合报告。鉴于期限缩短，这已不可能。由于监察员办公室的努力，在现任监察员离任前提交了与这一案件有关的报告。监察员感到满意的是，报告最终做到充分全面。其中载有充足的信息和全面的分析，供委员会在作出决定时审议，而且特别是报告充分保护了申请者向作出决定者申诉的权利。其结果，监察员认为，申请者实际上没有遭到损害。然而，令人极为遗憾的是，从原则上讲，此人未享有公平和平等的程序。

36. 另有两宗案件也由于期限缩短而匆匆结案，使监察员跟进特定事项的能力受到限制。尽管这影响到有关报告与一般做法相比的综合性，但监察员认为，这对两宗案件的结果没有妨碍，也没有使过程不公平。

37. 在本报告编稿时，另外一宗案件的程序也有可能受到损害，下文在谈到过渡时将对此加以讨论。

程序的透明度

感兴趣的 国家

38. 第八次和第九次报告曾讨论过，第 2161(2014)号决议引入了一项重要变化，就是允许应特定的感兴趣的 国家请求，并征得委员会同意，将报告分发给这些 国家。如上文所述，在本报告所述期间，有三个 国家要求得到综合报告，显示出对

监察员程序和各除名请求的兴趣。所有这些请求都获得委员会准许。如第九次报告⁷所述，鉴于迄今对促进提高透明度的作用，应考虑允许各国更普遍地获得监察员的综合报告。作为第一步，可将“感兴趣的⁸国家”群体从指认国和居住国/国籍国/公司注册国扩大到在相关案件中请其提供或已提供信息的国家。这些“有关”国家因各种原因对某一案件拥有很大兴趣，获取综合报告可对这些国家当局具有价值和帮助。所产生的任何机密问题都可以很容易地通过编辑加以解决。

申请者与公众

39. 关于这一问题，第九次报告所作的评论仍然适用：

“如在第八次报告中讨论的那样，在程序的透明度方面没有取得其他改善，这仍然是监察员机制中的公正程序的最重大缺陷。申请者无法查阅综合报告。对公众来讲，包括对感兴趣的合法当局、法官和学术界来讲，披露甚至更加有限。虽然申请者通过面谈获悉列名依据并在案件结束时获悉列名理由，但公众能获得的关于各列名的唯一信息是基地组织制裁委员会网站上的理由简述。得不到任何说明除名申请实质、已审议问题以及保留列名或除名决定依据的资料。监察员无法披露在具体除名案件中收集的信息，也无法披露综合报告的任何部分。在保护机密信息的需要中，这些制约透明度的因素毫无根据。综合报告很容易调整，以删除任何敏感或机密的材料。”⁸

40. 目前而言，监察员进程仍笼罩着神秘的色彩，这是没有必要的。令人遗憾的是，这意味着尽管有内容详细的文件显示这一进程的合理性，但对外却并不提供这些文件。同样，尽管制裁的目标是防止恐怖主义支持和恐怖主义活动并改变行为，但除了安全理事会、一些感兴趣的国家和监察员外，其他方面很难获得明确说明制裁制度针对的行动种类的信息。

提供除名或保留列名的理由

41. 自第 2083(2012)号决议通过以来，安全理事会一直规定通过监察员程序作出的除名或保留列名的决定须附有理由。安全理事会第 2161(2014)号决议对这项要求作了亟需的加强，它列出了委员会向监察员转递理由的 60 天期限。这有助于确保在合理的时限内提供每宗案件的理由。第九次报告详细说明了在除名案理由的实质性内容方面遇到的重大问题。⁹ 在本报告所述期间，在确保理由信函就决定的理由提供足够的事实方面取得了一定的进展。然而，问题和挑战依然存在。

42. 在这方面，有人仍然提出，在除名案中，申请者并不需要实质性的理由，因为他们已经通过结果享有了公平的进程。但公平进程按其性质和名称而言，所涉

⁷ 见第九次报告(S/2015/80)，第 39 段。

⁸ 同上，第 40 段。

⁹ 同上，第 43 段。

及的不是取得的结果，而是达到结果的进程是否公平。为此，对所作决定作出合理的解释在除名和保留列名案件中都是相关和必要的。

43. 如若干报告¹⁰所讨论的那样，对于保留列名案中的理由仍存在关切。鉴于列名是在监察员建议的基础上维持的，而监察员的建议又基于综合报告中的分析，所提供的理由与监察员的意见、分析和调查结果保持一致对于进程的公平性至关重要。理由还必须适当地反映所提交报告的综合性，并谈及申请者在除名申请以及通过与监察员的交流提出的全部论点。

44. 如第九次报告所述，“提供理由是向申请者表明以及更广泛地公开表明导致除名的决定作出进程合理性的唯一机会。”¹¹ 不能提供详细的实质性理由“使安全理事会设立的原本可以表明满足了公平性要求的进程显得武断专横。按此，这种透明度的缺乏会损害整个程序的公平性，最重要的是损害对其合理性的认知。”

45. 本报告所述期间的经验确认，只要保留目前将提供理由的责任交给委员会的结构，在提供充分和准确的理由方面出现的问题就会继续存在。如同第八和第九次报告中所指出的那样，鉴于监察员进程的结构，应将提供理由的责任交给监察员，在除名案件和保留列名案件中都是如此，并对披露机密资料规定适当的保障措施。¹² 唯一的例外是出现委员会推翻有关决定或安全理事会有决定的情况，这时应分别由委员会或安理会负责说明理由。如此安排将妥当地反映整个进程，并大大增进其公平性、透明度和效率。

46. 另一个通知决定和提供理由的问题已在本报告所述期间通过实践得到强调。如同委员会的除名决定一样，秘书处将在决定作出后尽快通过向有关国家发送信函以及通过发布新闻稿公开转递此类信息。为此，自从监察员办公室开始运作以来，一直以来的做法是在公开通知之前，由监察员非正式地将除名决定告知申请者。由于这种做法符合申请者、监察员和委员会三方的利益，应考虑在一项决议中提及此事，以确保其在今后得以持续下去。

47. 不过，就保留列名而言，尚未确立这类告知申请者的做法，因为没有公开保留列名的决定。此外，第 2161(2014)号决议还规定了具体的正式通知程序，但该程序仅在 60 天期限后适用。其影响是在保留列名案件中，申请者在有关保留列名的决定作出后，不会立即得到其申请结果的通知。¹³ 视理由信函的争议性而定，传达决定的延迟时间可能为整整 60 天。在有着严格、有效的最后期限的进程

¹⁰ 见第七次报告(S/2014/73)，第 43 至 45 段；第八次报告(S/2014/553)，第 39 至 42 段；以及第九次报告(S/2015/80)，第 45 和 46 段。

¹¹ 见第九次报告(S/2015/80)，第 44 段。

¹² 见第八次报告(S/2014/553)，第 42 段；第九次报告(S/2015/80)，第 46 段。

¹³ 见第 2161(2014)号决议，第 42 段；以及附件二，第 10 和 14 段。

中，这导致给申请者传递了相反的印象。本着对申请者公平的精神，并为改进人们对效率的认知，应考虑增订一项条款，授权监察员在保留列名的决定作出后立即将该决定通知申请者，且说明将在 60 天期限内提供保留的理由。根据这一紧迫性要求，一旦秘书处将委员会对有关事项的审议结果告知监察员，就可发出通知。

国家合作/国家对监察员办公室的支持

48. 本报告所述期间，各国对监察员办公室给予了特别大力的合作，并强烈表示予以支持。几乎所有国家都对索取信息的要求作了回复。在已了结的全部案件中，所有指认国和居住国/国籍国都作了回复。另外，在安全理事会和其他论坛近期举行的关于制裁和反恐的辩论中，各区域集团的国家都表示特别支持监察员办公室的工作。¹⁴

获取机密或保密材料

49. 监察员在获取与列名依据有关的机密和保密材料时仍遇到很大困难。不过，本报告所述期间，在处理这个问题上也取得了一些重大进展。与丹麦达成了一项获取信息协议/安排。另外，一些国家已向监察员确认，愿意并能够在不采用一种正规化程序的情况下，逐案考虑提供机密材料。这些国家在讨论中表示，法律和政策方面不可逾越的限制使它们无法与监察员就这一事项达成书面协议或安排，但却不排除临时性地提供协助。实际上，有一个国家表示，确立任何安排可能不会推动、反而会限制获取有关某些特定案件的保密/机密材料的机会。数个国家确认可以临时性地提供协助，这对现有的获取这类材料的网络是一个重要的扩充。同样值得指出的是，本报告所述期间，在某些具体案件中，尽管没有协议或安排但还是提供了有帮助的、相关的机密资料。此外，在谈判更多协议/安排方面取得了可观的进展，希望很快能拟订完成。这个问题继续需要关注和努力，但现有的进展令人鼓舞。比较一下监察员 2010 年 7 月时面对的情况和目前的状况就能看出，在为监察员进程获取机密和保密材料方面已经取得了很大进步。

人道主义豁免

50. 本报告所述期间的经历进一步强化了第八和第九次报告中提出的评论意见，即应分派由监察员负责转递基地组织制裁制度内的人道主义豁免请求。¹⁵

51. 首先，审议人道主义豁免请求的委员会程序很复杂。尽管协调人辛勤地提供了详细的说明，但对不了解安全理事会工作方法的人来说，这个程序还是让人迷惑不清。在这种情况下，在同一个制裁制度内有两套人马来处理同一列名清单上的各项请求，就把事情搞得更为复杂，适得其反。如此前所言，这样做让人对哪个程序都没有信心。

¹⁴ 例如，见 S/PV.7463；监察员 2015 年 4 月 24 日代表安全理事会基地组织制裁委员会向会员国所作的公开通报；以及 S/2015/459。

¹⁵ 见第八次报告(S/2014/553)，第 48 段；第九次报告(S/2015/80)，第 50 段。

52. 本报告所述期间，在人道主义豁免请求方面开展了更多工作。自从要求协调人负责接收豁免请求以来，监察员已将 5 项豁免请求转交给该机制。在 5 个案子中只有 2 个案子导致实际提交了请求。监察员进程中的一名申请人同时也在提出人道主义豁免请求。另一个申请人询问了豁免请求的程序，但没有提出请求。

53. 而且，监察员向申请人介绍一遍大致程序，指导申请人与协调人联系，然后协调人又要与申请人商谈豁免的事，这在时间和精力上都是一种重叠。在上述事例中，除名请求和豁免请求基本上同时经可适用的程序审议，这只会给申请人增加复杂性，并造成沟通失误的可能性。还有，同以前一样，本报告所述期间提出的唯一的人道主义豁免请求是由监察员转交协调人的，其结果是在提出请求的程序中增加了不必要的一个步骤。

54. 毋庸置疑，在其他没有设置监察员的制裁制度中，迫切需要有一个协调人来从事人道主义豁免工作。实际上，在基地组织制裁制度中重新设置协调人来处理人道主义豁免请求的主要理由是，这将易于统一推广到其他制度。然而，自第 2083(2012)号决议将这一权力授予基地组织制裁制度协调人起，两年半过去了，这种安排还未推广到任何其他制裁制度。推广是十分必要的，但在基地组织制裁制度中继续采用二元法则好像没有意义。

监察员办公室的独立性

执行各项决议

55. 安全理事会在第 1904(2009)号决议中决定，在审议除名请求时，委员会应由监察员办公室提供协助。¹⁶ 五年半过去了，秘书处还没有采取行动，在联合国结构内设立一个独立的办公室。

56. 安全理事会在第 2161(2014)号决议中强调了其本来用意，请秘书长继续加强监察员办公室的能力，“确保它能够继续独立、有效和及时地执行任务”。¹⁷ 关于“独立性”的这一补充没有促使秘书处采取任何行动，作出支持和保障独立性的机构安排。

57. 两年来，监察员一直直接向秘书处指明独立性问题以及目前的结构和合同安排中的缺陷。在向安全理事会的第七、第八和第九次报告中也谈到这个问题。

58. 2014 年 4 月 17 日，在定向制裁问题上观点一致的国家集团向安全理事会提交了一份意见文件。文件指出，在目前的合同安排下，安全理事会决议没有得到充分执行，监察员执行任务的能力大大受限，特别是在独立性方面。¹⁸ 它们呼

¹⁶ 见第 1904(2009)号决议，第 20 段。

¹⁷ 见第 2161(2014)号决议，第 46 段。

¹⁸ [S/2014/286](#)，附件。

吁设立一个常设办公室并改进合同安排。2015年6月18日，该集团再次致信安全理事会表达上述关切。它们在信中呼吁增进监察员办公室的机构独立性。¹⁹ 它们指出，“这一职位的地位和特权应充分体现有效执行监察员任务所需要的独立性。此外，监察员办公室现有的关于预算编制、人员配置、工作人员管理和资源利用的行政安排缺乏关键的自主权。事实上，尽管安全理事会第1904(2009)号决议作出了决定，但监察员办公室从结构上来说还尚未设立。”

59. 然而，秘书处却继续依靠一份咨询合同来执行安理会一系列决议中有关监察员的规定。就监察员所知，政治事务部安全理事会事务司尚未考虑采取其他形式的合同安排来缓解已经查明的问题。2013年1月对条款和条件方面作出了仅有的变动。当时，把专门为征聘和管理担任协助各制裁委员会的小组专家而制定的准则的适用范围扩大到监察员。

60. 将这些准则适用于监察员职位，同时造成了合同的变动，却并未通知监察员或与监察员讨论。此外，适用这些准则时并未考虑到其对监察员是否适合，因为监察员职位的作用很独特，在所有核心方面都与专家小组存在根本差别。

与独立性不相符的合同条款

61. 经上述变更后的咨询合同条款与监察员的独立作用和职能根本不相符。令人最为关切的是一项核证要求，与独立性完全相悖。秘书处2015年1月送交监察员的一份备忘录简洁地说明了这个问题。备忘录指出，所有咨询合同、包括监察员的咨询合同都要求对服务加以核证。备忘录指出，核证

“涵盖业绩和出勤两方面，因为监察员办公室设于联合国总部，目的是充分支持1267/1989委员会的工作。尽管监察员具有独立性，但若秘书长要按预期批准每月付费的话，则他必须能核证某些履约条件得到了满足。”

62. 备忘录还指出，监察员的履约情况将由管理办公室、即安全理事会事务司核证。如此说来，监察员的履约情况要靠联合国内负责向安全理事会和基地组织制裁委员会提供支持和协助、包括在实施、执行和落实制裁措施方面提供支持和协助的一个司的不知名官员、凭着不知什么“条件”进行评价，而这些机构正是监察员必须与之保持独立的机构。可是没有核证，监察员就得不到薪酬。

63. 迄今，核证要求在实践中还不曾被用来干扰监察员履行职能。但这却无论如何不能改变这个事实，即上述合同要求在原则上和认识上大大限制了监察员的独立性。

64. 此外，咨询合同的一般条款禁止监察员参与任何涉及预算、资源、工作人员、甚至工作人员甄选等方面的管理职能。因此，合同预先制止了按照安全理事会设想的那样，在组织上成立任何形式的、由监察员独立管理的“监察员办公室”。

¹⁹ S/2015/459。

65. 相反，上述所有职能都是由安全理事会附属机构事务处里的政治事务干事履行的，这些干事能指挥与监察员共事的工作人员。就在不久之前，监督和考绩责任被实际上分派给了基地组织制裁委员会秘书，进一步加深了冲突的可能性。对于一个独立办公室来说，这种架构无法运作，也无法持续。此种安排还把两名协助监察员的工作人员夹在实际上的管理者与法律上的管理者中间，使其感到左右为难。这一点所造成的特定困难在本报告和以前的报告中都谈到过。²⁰ 现在，工作人员由事务处里的另一名官员负责直接监督，但这并没有缓解因监察员不能独立管理工作人员而产生的根本的组织结构问题。

66. 在预算和资源管理等更大范围的问题上也存在类似的结构问题。因为不存在作为一个独立机构的监察员办公室，所以监察员的任务没有独立预算。而且，作为一名咨询员，监察员无法直接管理预算重点。

有关独立性的实际顾虑

67. 本报告所述期间还发生了事关独立性的其他值得担忧的事件。出于与财务问责毫不相干的理由，安全理事会附属机构事务处的官员临时性地叫停监察员为执行一项核心职能、即约谈申请人而进行的旅行。虽然这件事很快得到解决，但它却表明，如果监察员办公室完全依赖于个人定夺，得不到机构性保障，则哪怕是核心职能的独立性都岌岌可危。另一个情形显然是出于失误，但也突显了一种危险性，因为监察员不能控制谁可以使用载有监察员办公室工作一般材料(尽管不涉及各国机密材料)的电子驱动盘。这和一个独立办公室的根本结构大相径庭，危及了任务的总体保密性。最后，在监察员未得到通知的情况下，事务处指示办公室工作人员对独立运行的监察员办公室网站作出一项实质性更动。监察员取消了这些指示，但这种情况再次表明，现有结构为独立性提供的保护很脆弱。

需要开展的根本性结构调整

68. “监察员办公室”运作五年来，在实践中以强有力的独立方式履行了安全理事会赋予的任务。不过，这并不是任何结构能力或对独立性予以保护的结果。相反，如上文所述，适用于监察员的现有行政和合同安排都缺乏重要的自主特征和一个独立办公室的结构特点。因此，成就只能归功于个人努力。显然，这并不是安全理事会授权创建独立的监察员办公室的初衷。

69. 出于上述原因以及第七、第八和第九次报告所述原因，亟需重视修订作为监察员办公室存在基础的合同安排和结构安排。需要采取行动，按照安全理事会设想的那样，在联合国结构内设立一个独立的办公室。这种安排应使监察员办公室能独立履行职能，使监察员能在财务问责制的正常规定和保护下自主地管理工作人员、预算及办公室的其他资源。

²⁰ 见第八次报告(S/2014/553)，第 51 段；第七次报告(S/2014/73)，第 69 和 70 段。

监察员办公室的行政管理

70. 政治事务部安全理事会事务司目前行使监察员的行政管理职责。就对独立性的认知而言，很难想象比这更糟糕的安排：履行这些职能的处/司/部负责就制裁事项向必须与其保持独立的机构提供直接支持。除了这些显而易见的认知问题之外，该司的官员仍继续将监察员的作用视同于小组专家的作用，后者负责为各制裁委员会提供咨询意见和协助。此外，如上文所述，他们认为必须将为小组专家的行政管理制定的内部准则和合同安排同样地适用于监察员。

71. 鉴于监察员的作用、职能、报告责任和独立性理由均与专家相去甚远，上述办法极大地威胁到对监察员进程的成效不可或缺的独立性。就监察员的情况来说，即便因结构缺陷被视为缺乏独立性，也会对这一机制的公信力以及是否适合有关目的产生直接影响。最重要的是，监察员缺乏独立性不仅会影响它在委员会和安理会面前的做法，更是直接损害了个人/实体获得独立审查和有效补救的权利。

72. 在这种情况下，除了广泛更改合同结构和行政结构外，还亟需考虑将监察员及行政助理和法律干事这两个有关辅助职位的行政管理责任移交到本组织内与安全理事会、制裁小组或一般制裁工作没有直接关联的其他部门。

过渡

73. 为小组专家制定的准则规定了五年的合同期限，²¹ 这一规定已追溯适用于监察员。如上文所述，基于这一规定，秘书处在本报告所述期间启动了更换监察员的进程。根据第 1904(2009)号决议，任命监察员来执行安全理事会规定的任务的责任由秘书长在与委员会密切协商的情况下承担。²²

74. 在整个遴选过程中以及过渡阶段内，安全理事会事务司的官员一再明确地僵化适用五年合同期以及使监察员与小组专家的合同安排保持一致，并以此当作优先于所有其他考虑的最重要事项。他们对这些行政安排的重视明显超过对确保每个申请者的权利、保持监察员进程的公平性、保护制裁制度的安全利益、保障安全理事会机制的公信力的重视。

75. 2015 年 4 月和 5 月，监察员两次向安全理事会事务司提交过渡计划，要求至少将任职者的任期延长两星期，即延至 2015 年 8 月 1 日，这样就能确保过渡工作不会损及未结案件，制裁制度的公平、效力和公信力也不会受到损害。唯一的回复引述了程序性问题。没有针对提议或所说的公平性问题作出任何实质性答复。

76. 在第 1267(1999)号和第 1989(2011)号决议所设委员会、第 1373(2001)号决议所设委员会、第 1540(2004)号决议所设委员会主席于 2015 年 6 月 16 日进行通报

²¹ 虽然这一任期长于适用于标准咨询的任期，但监察员合同之所以受限于某个固定期限，不过是因为秘书处决定使用咨询合同来填补该员额。

²² 见第 1904(2009)号决议，第 20 段。

时，安全理事会成员注意到各主席对接过程和顺利过渡的必要性表示的关切。2015年6月18日，在定向制裁问题上观点一致的国家集团致函安全理事会，对有可能出现的监察员办公室职位的衔接空白表示关切，并呼吁尽快任命新的监察员以避免这一空白。该集团特别指出，“无可争辩的是，这一过渡必须有条不紊地及时完成，既不让职位有一天的空置，也不使尚未完成的除名案面临关于缺乏正当程序的申诉。”因此，该集团建议，在继任者不能及时履职的情况下，应请现任者留任，直到妥善地完成责任移交工作。²³

77. 在本报告编稿时，据监察员所知，截至2015年7月13日、即现任者合同的最后一天，秘书长尚未任命继任者，或将现任合同延期，也未安排其他过渡计划。

78. 这造成的后果是，除非在2015年7月14日之前任命继任者并有合同安排能确保其就任以履行监察员职能，否则安全理事会的公平程序机制停止运作不知会持续多久。视时间不同，这也可能对未决案件造成损害。

79. 但有一个案件尤为令人关切。根据秘书处将有关该案的綜合报告译文分发给委员会的情况，安全理事会设定的供委员会审议除名申请的15天时间将于2015年7月27日到期。²⁴如合同不延期，现任者将只有一天时间可用以介绍报告。考虑到为公平起见现任者必须编写综合报告的其他案件时限缩短，这些案件所涉事项已被优先处理，以避免对申请人造成实际和直接的影响。此外，赶在一天的时间里仓促编写和介绍该案综合报告将会损害委员会、安理会和申请者几方面的利益。鉴于安全理事会事务司一再表示相信，前后任监察员履职的时间差即便有也会极小，这一事项留由新任监察员介绍，现任者也将参与，具体情况见下文。

80. 然而，如前文所述，截至本报告编稿时，尚不清楚到2015年7月27日新任监察员是否会正式到任。因此存在一种风险，即无法赶上安全理事会设定的介绍和审议该案的最后期限，从而无法保证申诉程序的公平。新任监察员将需要评估由此产生的其他后果。

81. 除了这些现有案件的问题之外，显而易见，在上述机制运作中断期间，即新任监察员到来之前，将无法就任何可能提出的除名申请采取行动。无论这种情况是否出现，从原则上来说都令人关切。

82. 最后，过渡安排未考虑未决案件和可能出现的职能运作中断，这影响上述机制作为一个可持续的独立审查机制的公信力。特别是，如秘书处在后果可预知并可避免的情况下采取行动造成机制运作中断，那么该机制的自主性就受人质疑。

²³ 见 S/2015/459。

²⁴ 根据第 2083(2014)号决议附件二第 8 和 10 段，案件在监察员综合报告以所有联合国正式语文分发给委员会后 15 至 30 天内由委员会审议。就该案而言，译文分发给委员会的时间是 2015 年 6 月 27 日。

83. 现阶段还有一个过渡问题仍未得到解决，尽管希望这将是可控问题。值得注意的是，监察员向委员会介绍综合报告是保证相关程序公平的一个组成部分。正是综合运用书面和口头介绍，包括让委员会成员有机会向报告撰稿人提问和提出问题等办法，才使申请者向决定作出人申诉的基本权利得以实现。确保委员会对除名申请和监察员报告有全面了解也是该程序的一个主要部分。显然，从确保公平或委员会了解情况的角度而言，如果综合报告的撰稿人不参与介绍报告，那么介绍报告就没什么附加价值。现任者认为，虽然第 2161(2014)号决议规定监察员向委员会介绍报告，但为公平起见，时任监察员必须邀请编写报告的前任监察员参与这一过程。如果即将上任的监察员同意该评估意见，则需要为前任参与——无论是现场参与还是通过虚拟方式参与——作出后勤安排，以确保报告由现任者编写但尚未向委员会介绍的四个未决案件的公平。

84. 最后，无论最终是否出现缺口或对未决案件造成实际损害，过渡过程已明确表明，目前的结构安排几乎没有为监察员机制提供保护。除了显示有更充分的理由进行合同/行政改革之外，这还表明有必要就任职者的更替程序做出体制安排。政策方面的考虑很可能会支持采用定期任用，但对于一个涉及基本权利和按固定期限运作的运行机制，过渡安排必须采取灵活办法，必须优先保障权利和保护进程的公平性。本次更替的管理方式毫无疑问地表明，如进程仅由官员自由裁量而无体制保障，这些重要的优先事项将会面临风险。

专用资源

85. 监察员第一和第二报告详尽阐述了以专用资源支助监察员的必要性。第一次报告指出：

“新设立的监察员办公室最初任务授权为 18 个月。如果延长这一授权，就应考虑提供与该办公室职责和工作量相称的适当资源。目前，只要能够满足监察员职能的独立性以及对秘书处工作人员的竞争性需求，监察员在执行任务时都是由秘书处政治事务部工作人员提供协助。这一协助非常宝贵但程度有限。适当审议每个申请，需要大量时间和资源。现有案件已经使资源达到负荷极限，而这一工作量预计还会继续增加。此外，本报告中概述的其他重要职责和活动，对监察员办公室的发展以及增进基地组织和塔利班制裁进程的公平性和透明度也至关重要。监察员认为，现阶段迫切需要一名专职行政助理和一名高级法律专业人员，协助监察员办公室开展关键性的法律研究和分析。”²⁵

86. 2011 年 7 月提交的第二次报告²⁶中也有类似的评论意见。

²⁵ 见第一次报告(S/2011/29)，第 53 段。

²⁶ 见第二次报告(S/2011/447)，第 51 段。

87. 正如 2012 年 1 月 20 日第三次报告²⁷ 所述，大会核准设立两个专门职位，用以加强监察员办公室：一个行政助理和 1 个 P-4 职等的专业法律干事。截至 2012 年 10 月，这两个职位都已被填补。

88. 原先作出的所需资源评估仍是恰当的，特别是考虑到目前这方面的总体制约。监察员办公室通过开展有效的团队合作，得以在目前资源范围内与申请人充分接触，始终不断地提供高质量的综合报告，并确保进程的公平性。虽然未决案件数目多时会造成工作量很大，但资源有限是整个联合国在更广泛范围内面临的现实。所需资源十分紧张，但目前还够用。然而，鉴于所涉资源有限，即便短期内的任何减少，都会极大地影响该办公室履行职能的能力，并将严重损害它在目前发展阶段的成效。

89. 另外，前述“够用”的评估完全取决于资源要持续作为专用资源提供，并符合设定专用员额的目的。虽然安全理事会附属机构事务处和安全理事会事务司最初在实践中尊重这些职位的专用性质，但这一做法在过去 20 个月以来已大有改变。从所作的表述和所采取的行动都可明显看出，管理层现在将这些资源视为该处用于协助监察员的处内资源。

90. 例如，未经与监察员协商，行政助理经常被指令从事与监察员办公室核心职能无关的工作。此外，如上文所述，在某些情况下给该工作人员的指令与办公室的独立性有冲突，而这又影响了资源的成效。²⁸ 更为甚者，也许最令人不安的是，这两位工作人员最近的考绩以其在该处完成的工作为中心，很少提到这两个员额的主要职能，即支助监察员。此外，考绩文件完全未反映监察员详细作出的具体评语。

91. 上述行动和这种一般性的看法不符合为获得这些资源所提呈件，也不符合大会提供这些资源的目的：为监察员办公室提供专职工作人员。必须指出的是，对专职工作人员的这一需求不仅源自工作量要求，而且更重要的是，还源自任务的独立性。因此，不仅监察员办公室的资源必须继续充分用于支助监察员，而且相关工作人员在安全理事会附属机构事务处、更广泛而言在安全理事会事务司应继续被视为履行独立职能的专用资源。

92. 实际上，考虑到本组织的整体资源挑战，在与其独立角色不冲突的情况下，监察员办公室的工作人员自愿或应要求协助完成其他工作显然是适当的。但是，所有此类安排都必须以履行完成其在监察员办公室的优先责任为条件，并需要提前与监察员讨论。

²⁷ 见第三次报告(S/2012/49)，第 58 段。

²⁸ 见第七次报告(S/2014/73)，第 70 段。

93. 此外，监察员办公室专业干事一职职务说明²⁹中规定的职能必须得到尊重。遵照监察员指令履行的专业干事核心职责具有法律性质，这一职责必须由具有适当专门知识的法律干事行使。最后，鉴于相关员额的专用性质，行政助理和法律干事的业绩必须根据在支助监察员方面的工作表现加以考评，而监察员这方面的评语应在考评过程中占突出地位。由于目前的结构排除监察员履行任何正式管理职能，尊重上述安排对确保这些工作人员受到公平对待至关重要，也是确保监察员办公室继续利用有限资源有效地、圆满地履行任务授权的关键。

结论

94. 监察员办公室是安全理事会的一项重大成就。它的设立和落实在国际上为基地组织制裁委员会制裁清单的所列个人和实体提供了公平、便利的申诉渠道。该机制的结构使其能够对事实资料进行独立审查，符合公平性的基本原则，并使其有能力提供有效补救。该机制自运行以来得到持续利用，在五年期间共收到 64 份申请。这显示了它的必要性，是对其设计和落实的肯定，并为其赢得了公平、独立和可信的申诉渠道的声誉。

95. 因此，在安全理事会工作范围内，监察员机制显然有利于保护个人权利、保障基本公平的目的。同时，它为加强基地组织制裁制度——其本身也是保障重要的生命权和安全权的制度——的总体成效和公信力作出了重大贡献。它在另一方面的重要价值在于，由于相关个人和实体有国际申诉渠道可对自己被列名提出异议，需要诉诸国内/区域法院的情况已大大减少。这又减少了国内和国际义务之间的冲突的可能。此外，由于保护措施被内置于国际制度中，这就能形成统一的做法而不论申请人位于何处，并能确保适用与安全理事会制裁措施的有关程序相适合的标准。同时，在国际一级提供保护和有效补救使各国有更好的手段去应对和克服妨碍在国内和区域内有效执行制裁措施的政治、政策和法律问题。

96. 因此，监察员办公室这一机制在继续维护基地组织制裁制度的公平性和公信力，进而加强制裁措施的成效。

97. 监察员进程在五年期间一直得到各国的高度配合。尽管在获取机密/保密资料方面仍然存在重大挑战，但在解决这一重要问题方面正在取得进展。

98. 然而，正如本报告所述，仍有需要改进的领域。就外界对机制合理性和公平性的认知而言，继续限制透明度只会削弱机制。应继续努力建立更加开放的进程，在始终以保护机密为前提的情况下充分披露信息，这会彰显监察员机制的整体力量和公平性。

²⁹ “该职位设在监察员办公室，属于特别政治任务，由政治事务部管理和支助。任职者行政上向安全理事会附属机构事务处处长报告，实质上由根据安全理事会第 1989(2011)号决议任命的监察员领导开展工作并向其报告。”该职务说明未就视需要履行其他职责作出规定。

99. 但现阶段对机制最严重的威胁来自内部。在联合国结构内没有常设办公室、其独立性缺乏体制保护等问题令人严重关切。正如最近的情况表明的，这些结构性弱点可能会损害机制意图保障的重要权利，既包括集体安全权也包括个人权利。这还会破坏安全理事会这一重大成就的整体公平性、成效和公信力。必须采取紧急行动，确保今后有一个得到有力保护的监察员办公室机构，使其能够继续并始终作为一个公平、独立的审查机制运作。

100. 然而，尽管存在这些挑战，监察员机制自设立五年半以来，已成功履行了其任务授权，为基地组织制裁制度名单所列个人和实体提供了公平的申诉程序和有效的补救。因此，尽管最初有些方面表示怀疑，但该机制证明了公平性和有效制裁是相容的。事实上，辅以公平的程序机制的制裁制度能更好地回应法律异议，更利于充分落实，并具有实现其成效必不可少的公信力。在监察员机制运作的头五年已取得了很大成就，希望在新人的领导下继续予以推进。